

CA1
RG62
-63525



3 1761 11638519 6

Canada. Restrictive Trade
Practices Commission
Report



RESTRICTIVE TRADE PRACTICES COMMISSION

REPORT

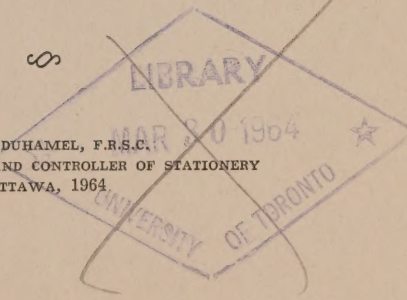
of an Alleged Combine in the Matter of a Call
for Tenders by the Town of Duvernay
for the Construction of Sewers
and Water Mains



DEPARTMENT OF JUSTICE
OTTAWA

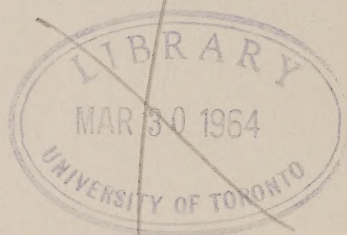


ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.
QUEEN'S PRINTER AND CONTROLLER OF STATIONERY
OTTAWA, 1964



RTPC No. 25
(Series begins 1959)

THE LIBRARY
SCHOOL OF BUSINESS
UNIVERSITY OF TORONTO



889422 .

RESTRICTIVE TRADE PRACTICES COMMISSION

REPORT OF AN ALLEGED COMBINE IN THE MATTER OF A
CALL FOR TENDERS BY THE TOWN OF DUVERNAY FOR
THE CONSTRUCTION OF SEWERS AND WATER MAINS

COMBINES INVESTIGATION ACT

Ottawa
1963

- i -



© Crown Copyrights reserved

Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,
and at the following Canadian Government bookshops:

OTTAWA

Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO

Mackenzie Building, 36 Adelaide St. East

MONTREAL

Aeterna-Vie Building, 1182 St. Catherine St. West

or through your bookseller

A deposit copy of this publication is also available
for reference in public libraries across Canada

Price 75 cents

Catalogue No. J53-63/25

Price subject to change without notice

ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.


Queen's Printer and Controller of Stationery
Ottawa, Canada

1964

RESTRICTIVE TRADE PRACTICES COMMISSION

Chairman: Robert S. MacLellan

Members: Pierre Carignan, Q.C., and W.D.R. Eldon



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116385196>

RESTRICTIVE TRADE PRACTICES COMMISSION

OTTAWA

December 16, 1963.

Honourable Lionel Chevrier, P.C., Q.C., M.P.,
Minister of Justice,
Ottawa.

Sir:

I have the honour to transmit to you the English and French texts of a report by the Restrictive Trade Practices Commission.

This report follows from an inquiry carried out under the Combines Investigation Act and relates to the submission of construction tenders to the Town of Duvernay.

Yours faithfully,

(Sgd.) Robert S. MacLellan

Robert S. MacLellan
Chairman

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
CHAPTER I - INTRODUCTION	
1. Reference to the Commission	1
2. Director's Investigation	1
3. Allegation made in the Statement of Evidence	3
4. Hearing before the Commission	3
5. The Parties under Investigation	4
6. Admissibility of Certain Exhibits	6
CHAPTER II - SUMMARY OF THE FACTS	
1. Steps taken by the Town of Duvernay to Obtain Tenders	7
2. Nature of Work and Materials Specified in the Tender Form	11
3. Preparation of Tenders	16
4. Reasons for the Actions of Civil Construction Inc.	26
5. Explanations by Certain Companies of their Participation in the Arrangements	30
6. The Award and Execution of the Contract	38
7. Similar Arrangements in Relation to Other Tenders ..	39
CHAPTER III - CONCLUSION	
1. Change in Title of the Inquiry	41
2. Effects on the Public Interest of the Arrangements and Practices Disclosed by the Evidence	42
3. Scope of Application of the Act	45

	<u>Page</u>
4. "Undue" Nature of Restriction of Competition	48
5. Existence of a Multilateral Agreement	48
6. Recommendations	50

CHAPTER I
INTRODUCTION

1. Reference to the Commission

On the 28th of December 1962, the Director of Investigation and Research* submitted to the Restrictive Trade Practices Commission** a Statement of Evidence concerning an alleged combine among five companies relating to tenders called by the Town of Duvernay. It was then the Commission's duty to hold a hearing, to appraise the evidence and to report pursuant to the Combines Investigation Act.***

2. Director's Investigation

The present investigation was initiated by the Director of Investigation and Research under the provisions of paragraph (b) of section 8**** of the Act after the publication of an article in "Le Devoir" of Montreal on December 19, 1961 under the heading: "Quand les soumissions sont rédigées sur le même dactylographe!" (When tenders are typed on the same typewriter!). This article referred to bids submitted to the Town of Duvernay in the matter of certain

* Hereinafter called the Director.

** Hereinafter called the Commission.

*** Hereinafter called the Act.

**** Section 8 reads as follows:

"8. The Director shall

- (a) on application made under section 7,
- (b) whenever he has reason to believe that any provision in Part V has been or is about to be violated, or
- (c) whenever he is directed by the Minister to inquire whether any provision in Part V has been or is about to be violated,

cause an inquiry to be made into all such matters as he considers necessary to inquire into with the view of determining the facts."

municipal works. Since the article dealt mainly with pavements, sidewalks and curbs rather than with sewers and water mains, the investigation was initially entitled "An Inquiry into an Alleged Combine among Contractors Bidding on the Supply of Construction Materials and Installation of Paving and Sidewalks to the Town of Duvernay, Province of Quebec".

On request made to a member of the Commission under section 10 of the Act, the Director applied for and obtained authority to enter the premises of Duvernay town hall and to take possession of certain documents in it. This authority was exercised by a representative of the Director and the documents obtained include the original tenders dated June 30, 1961, submitted to the Town of Duvernay by Civil Construction Inc., Lagacé Construction Ltd., Carrière Beaudry Ltée, Spino Construction Co. Ltd. and Louisbourg Construction Ltd. and relating to construction of sewers and water mains in accordance with by-laws 433 and 456.

The Director also asked for and obtained authority to examine certain witnesses under oath under section 17 of the Act. During hearings held in Montreal on March 19 and 20 and on July 26, 1962 before Mr. Pierre Carignan, Q.C., a member of the Commission, the following persons testified:

Rosaire G. Brisson	- Duvernay town clerk.
Paul F. Tremblay	- Vice-President of Civil Construction Inc.
Paul Beaudry	- President of Carrière Beaudry Ltée.
Henry Gordon Kavanagh	- President of Lagacé Construction Ltd.
Guy Paré	- Vice-President of Carrière Beaudry Ltée.
Mario Spino	- President of Spino Construction Co. Ltd.
James Accurso	- President of Louisbourg Construction Ltd.
Jacques Hébert	- President of Civil Construction Inc.
Gilles Durand	- Secretary-Treasurer of Civil Construction Inc.

In the present report, references to the transcript of this oral testimony will be made in the following manner: (Evidence, vol. . . ., p. . . .).

3. Allegation made in the Statement of Evidence

After completing his investigation, the Director came to the conclusion that the evidence collected was not sufficient to support an allegation under the Act relative to the bids for paving, sidewalks and curbs. As a result, the Statement of Evidence submitted to the Commission relates solely to bids for the completion of the water main and of the system of sewers under by-laws 433 and 456. For this reason, the investigation was renamed to describe its scope more precisely.

In conclusion, the Statement of Evidence presented by the Director contains the following allegation:

"38. Consequently, it is alleged that Civil Construction Inc., Lagacé Construction Ltd., Carrière Beaudry Ltée, Spino Construction Co. Ltd., and Louisbourg Construction Ltd. violated the provisions of section 32(1)(c) of the Combines Investigation Act, in so far as they, on or about June 30, 1961, conspired, combined, agreed or arranged to prevent or lessen, unduly, competition in the production, manufacture, purchase, barter, sale, storage, rental, transportation or supply of an article, namely: materials necessary for the construction of sewers and water mains as well as for the extension of such networks in the Town of Duvernay, in the province of Quebec, the said materials being goods or merchandise which may be the subject of trade or commerce."

(Translation of paragraph 38 of the
Statement of Evidence)

4. Hearing before the Commission

On receipt of the Statement of Evidence and in accordance with the provisions of section 18 of the Act, the Commission, by an Order dated February 19, 1963, fixed Tuesday, March 12, 1963 at the hour of 10:30 A.M. for a hearing in Post Office Building "B", 685 Cathcart Street, Montreal. At this hearing, all the individuals against whom an allegation was directed were given an opportunity to be heard in person or by counsel. They were also asked to submit some time before the hearing a brief summarizing their position with regard to the facts described and the conclusions contained in the Statement of Evidence.

A certain number of briefs were submitted to the Commission and, at the hearing, the following persons appeared:

F.C. Gascoigne)	for the Director of Investigation
Gaston Meloche)	and Research
Hazen Hansard, Q.C.)	for Lagacé Construction Ltd.
Georges Pouliot)	
Yvon Jasmin, Q.C.)	for Carrière Beaudry Ltée.
Claude Nolin)	for Civil Construction Inc.
Hazen Hansard, Q.C.)	
Julian C.C. Chipman)	for Spino Construction Co. Ltd.
Hubert C. Salmon)	for Louisbourg Construction Ltd.

Before the pleadings, the following witnesses were examined:

Guy Paré	-	Vice-President of Carrière Beaudry Ltée.
Paul Beaudry	-	President of Carrière Beaudry Ltée.
Rosaire G. Brisson	-	Duvernay town clerk.

In the present report, every reference to the transcript of this hearing will be made as follows: (Hearing, vol. . . . , p. . . .).

At the Commission's invitation, the various parties submitted briefs after the hearing.

5. The Parties under Investigation

Certain information follows concerning the companies involved in this investigation:

(a) Civil Construction Inc.

Civil Construction Inc. was incorporated on May 7, 1957 under the Quebec Companies Act. Its head office is presently at 585 Fleury Street West in Montreal.

Financial control of the company is held to the extent of 97 per cent by Messrs. Jacques Hébert, President, and Paul F. Tremblay, Vice-President (Evidence, vol. 1, pp. 23 to 24).

The company specializes in construction of sewers, water mains, tunnels and, more generally, excavation. (Evidence, vol. 1, p. 24).

(b) Lagacé Construction Ltd.

Lagacé Construction Ltd. was incorporated on February 21, 1947 under the Quebec Companies Act. Its head office is situated at 680 Curé Labelle Boulevard in the Town of Chomedey.

The company is a subsidiary of Lagacé Enterprises Ltd. as are Lagacé Quarries Ltd., Black River Quarries Ltd. and Terrebonne Quarries Ltd. Mr. Henry Gordon Kavanagh, accountant, is President of the Lagacé Construction Ltd. subsidiary and at the same time of the parent company, Lagacé Enterprises Ltd.

The company belongs in equal parts to Mr. Henry Gordon Kavanagh, its President, Mr. Gerard Durocher, its Vice-President, Mr. Claude Durocher, its Secretary, and Mr. Charles Edouard Martel, its Treasurer (Evidence, vol. 1, pp. 88-89).

This company is chiefly engaged in constructing pavements, sidewalks and curbs in the Montreal and Ile Jésus area (Evidence, vol. 1, p. 89).

(c) Carrière Beaudry Ltée.

Carrière Beaudry Ltée was incorporated on August 30, 1958 by charter from the province of Quebec. Its head office is situated at 2455 Jarry Street East in Ville St-Michel.

The company is a subsidiary of O. Beaudry & Fils Ltée. The subsidiary and the parent company both belong almost entirely to Messrs. Charlemagne and Paul Beaudry, respectively Secretary-Treasurer and President of Carrière Beaudry Ltée (Evidence, vol. 1, p. 120).

The business specializes in quarrying stone and selling it (Evidence, vol. 1, pp. 63-64), while O. Beaudry & Fils Ltée produces cement in addition to doing excavation work.

(d) Spino Construction Co. Ltd.

Spino Construction Co. Ltd. obtained a charter of incorporation from the province of Quebec on June 30, 1960. Its head office is situated at 200 Sauvé Street West in Montreal. Financial control of this company is held by Messrs. Mario and Pascal Spino.

Among other things the company carries out construction work on water-mains and sewers (Evidence, vol. 1, p. 144).

(e) Louisbourg Construction Ltd.

Louisbourg Construction Ltd. obtained a charter of incorporation on June 9, 1954. Its head office is situated at 1385 Laurentides Boulevard in Cap St-Martin. The administrators and directors of this company are: Mr. James Accurso, President, Mr. T. Bouchard, Vice-President, and Mrs. James Accurso, Secretary-Treasurer.

This company carries out sewer construction work (Evidence, vol. 2, p. 24).

6. Admissibility of Certain Exhibits

At the hearing, certain witnesses produced exhibits which were numbered C-1 to C-6 inclusive. Subsequently Mr. Salmon objected to production by the Director's representative of exhibits C-7 to C-13 on the ground that it was too late. The latter replied that these exhibits were closely connected with the preceding ones. Their production was authorized under reserve (Hearing, vol. 1, pp. 75-85).

After having considered the matter, the Commission agreed with the Director's representative and overruled the objection. However, the Commission would like to emphasize that documents C-7 to C-13 basically contribute nothing new and that without them the conclusions in this report would be the same.

CHAPTER II

SUMMARY OF THE FACTS

1. Steps taken by the Town of Duvernay to Obtain Tenders

In order to provide for construction of certain sewers, the Town of Duvernay passed by-laws Nos. 433 and 456, the first on April 7, 1961, and the second on June 2, 1961. Total borrowing authorized under these by-laws amounts to \$382,000.00

Appended to each by-law is a schedule "A" in which the amount of expenses to be incurred is estimated by Lalonde, Girouard & Letendre, engineering consultants to the Town of Duvernay. Called as a witness, Mr. Rosaire Brisson, town clerk, stated that this information contained in the schedules had been supplied to the Town of Duvernay on February 10, 1961 (Hearing, vol. 1, p. 56). He stated that he did not know whether the estimate took into account the season during which the work was to be carried out (Hearing, vol. 1, p. 57). An examination of the schedules shows that the total cost was estimated by Lalonde, Girouard & Letendre at \$313,353.00. The difference between this figure and the total authorized borrowing under the by-laws is attributable to expenses for brokerage, engineers, administration, etc.

On June 22, 1961 the town council passed the following resolution inviting tenders from certain companies:

"Res. 61-332

Proposé par M. André Bastien
Secondé par M. Charlemagne Le Scouarnec

Que des soumissions pour exécution de travaux d'égouts et d'aqueduc prévus aux règlements nos: 433 et 456 (Lot: 81) soient demandées à:

'Spino Construction Ltée., Louisbourg Construction, Lagacé Construction Ltée., O. Beaudry & Fils Ltée., et Civil Construction Inc., telles soumissions devant être remises entre les mains du greffier, avant 7 heures p.m. vendredi le 30 juin 1961, pour être ouvertes à l'assemblée spéciale de la même date et que les ingénieurs Lalonde, Girouard & Letendre soient priés de préparer les enveloppes de soumissions en conséquence.'

Adopté"

(Exhibit C-5;
Hearing, vol. 1, pp. 95-96)

The tenders invited by the above resolution refer to work to be carried out on lot 81 only. According to Mr. Brisson (Hearing, vol. 1, pp. 57-58), the Lalonde, Girouard & Letendre firm of consulting engineers advised the Town of Duvernay on September 18, 1961 that the work to be carried out on lot no. 81 was estimated at \$161,127.00. On this point, Mr. Brisson is corroborated by an unsigned document, dated September 20, 1961 and obtained from the Town of Duvernay by the Director (Exhibit C-7).

According to Mr. Brisson, it was the duty of the consulting engineers, Lalonde, Girouard & Letendre, to send out invitations to bid. On this point, his testimony is categorical:

BY MR. MELOCHE:

- "Q. Monsieur Brisson, ces formules qu'on a vues et qui sont gardées par vous sont à l'encre bleue, mais est-ce que ces formules-là sont faites par la Ville?
- R. Non, ces formules sont faites au bureau... des ingénieurs-conseil: Lalonde, Girouard et Letendre. Elles sont imprimées à la machine et forment une série, . . . suivant le nombre de soumissionnaires . . . à qui on va demander de soumettre des soumissions. Ensuite de ça, il y a le cahier de charges pour l'exécution du travail. C'est comme ça qu'il y a des documents dans lesquels on trouve ces documents-là qui sont remis aux contracteurs pour qu'ils puissent faire leurs soumissions.
- Q. Qui s'occupe de ça?
- R. Ordinairement, on a marché pas [par] soumissions publiques et ces gens-là viennent les chercher, soit au bureau de l'ingénieur, soit à mon bureau. Dans les soumissions par invitations ils allaient les chercher chez l'ingénieur seulement.
- Q. Et dans le cas de ces documents-là?
- R. Dans ces cas-là, ils sont allés les chercher chez l'ingénieur."

(Evidence, vol. 1, pp. 7-8)

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE COMMISSION

- "Q. M. Brisson, vous avez dit, je pense, qu'il y avait eu

des invitations pour ces travaux à effectuer. Savez-vous comment ces invitations ont été transmises?

- R. Bien, il y a eu une résolution de passée au conseil, dont copie a été fournie à la Commission. Ce sont les ingénieurs qui se sont occupés de demander les soumissions."

(Hearing, vol. 1, pp. 60-61)

BY MR. SALMON:

- "Q. M. Brisson, pouvez-vous jurer ou avez-vous connaissance que les compagnies, autre que Civil Construction, avaient reçu des invitations des ingénieurs de la ville?

- R. Monsieur, lorsqu'une résolution est passée au conseil de la Cité, mon travail consiste à en extraire des copies et de les envoyer . . . à qui le conseil demande de les envoyer. Alors dans la question présente, la résolution stipulait, demandait aux ingénieurs de convoquer telles et telles compagnies. Alors mon travail s'est limité à envoyer une copie de la résolution aux ingénieurs lesquels ont exécuté le travail demandé par le conseil."

(Hearing, vol. 1, pp. 67-68)

However, according to its directors, Carrière Beaudry Ltée was invited to submit a tender not by a representative of the Town of Duvernay, but by a representative of Civil Construction Inc. The following are excerpts from their testimony on this subject:

- (a) Examination of Mr. Paul Beaudry, President:

BY MR. JASMIN, Q.C.:

- "Q. M. Beaudry, qui vous a avisé, vous, comme président de Carrière Beaudry, que vous étiez invité à soumissionner pour le contrat dont il est question dans la présente enquête, soit la construction d'égouts et de pavage pour la Ville de Duvernay?

- R. Par M. Paré, notre ingénieur.

- Q. Votre ingénieur. Avant que M. Paré ne vous en parle, en aviez-vous déjà entendu parler?

R. Non.

Q. Saviez-vous si votre nom était sur la liste de la Ville de Duvernay?

R. Du tout.

Q. Avez-vous déjà reçu, vous, des enveloppes de soumission, des avis ou des documents à l'effet que vous étiez sur la liste et que vous, vous étiez invité à soumissionner?

R. Non, je n'ai jamais eu connaissance, je n'ai jamais reçu de document de la Ville de Duvernay."

(Hearing, vol. 1, p. 26)

(b) Examination of Mr. Guy Paré, Vice-President:

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE COMMISSION:

"Q. Une question, monsieur Paré. Lorsque ce monsieur [le représentant de Civil Construction Inc.] est venu à votre bureau. . . .

R. Oui?

Q. . . . est-ce que c'est lui qui vous a dit que vous étiez invité à présenter une soumission ou si vous le saviez avant?

R. C'est lui qui me l'a appris; et je n'aurais pas demandé à Duvernay ou à d'autres personnes pour être mis sur la liste d'invitations. On aurait bien aimé l'être. Lui est venu m'offrir ça et il m'a appris qu'il était le seul sur la liste d'invitations. Je n'ai pas bien compris ça. Il m'a demandé si on ne voulait pas soumissionner. . . ."

(Evidence, vol. 1, p. 123)

BY MR. JASMIN, Q.C.:

"Q. Comme représentant de Carrière Beaudry, à cette époque de juin 1961, ou précédemment à juin 1961, avez-vous déjà fait des démarches pour être placé sur la liste des invités à soumissionner pour la Ville de Duvernay?

R. Non.

Q. Avez-vous déjà été informé par les représentants de la Ville de Duvernay, les ingénieurs de la Ville, les conseillers de la Ville, que Carrière Beaudry était sur la liste des invités à soumissionner dans le cas qui nous occupe actuellement, soit la construction d'égouts et de pavage pour la Ville de Duvernay?

R. Non.

Q. Avez-vous déjà reçu vous, à Carrière Beaudry, ou quelqu'un de Carrière Beaudry, à votre connaissance, a-t-il déjà reçu des avis à l'effet que vous étiez sur cette liste?

R. Non.

Q. Avez-vous déjà reçu des enveloppes de soumission de la Ville ou de ses ingénieurs, ou de ses représentants?

R. Non.

Q. Et je comprends que c'est vous qui étiez en charge des soumissions pour Carrière Beaudry à cette époque?

R. Oui, à ce moment-là.

Q. Et si la compagnie en aurait reçu ça vous aurait été remis?

R. Certainement."

(Hearing, vol. 1, pp. 10-11)

2. Nature of Work and Materials Specified in
the Tender Form

The tenders invited by the Town of Duvernay include work to be done and materials to be supplied.

Table 1 substantially reproduces a document prepared by Mr. Guy Paré, engineer, Vice-President of Carrière Beaudry Ltée, and submitted to the Commission during his testimony. The information contained in columns 1, 2, 5 and 6 was taken by Mr. Paré from the tender presented by Carrière Beaudry Ltée to the

Town of Duvernay on June 30, 1961. According to Mr. Paré, columns 3 and 4 indicate the relative importance of labour and materials. In reply to questioning he stated:

BY MR. JASMIN, Q.C.:

"Q. Avez-vous préparé une liste établissant la valeur des matériaux et la valeur de la main-d'oeuvre sur chaque item de cette soumission?

R. Oui, monsieur, j'ai fait ça.

Q. Avez-vous apporté ça?

R. Oui, monsieur, vous les avez.

Q. (remettant un document au témoin) je comprends que, quand il est question de prix linéaires dans ces soumissions, cette désignation comprend l'excavation, la pose du matériel et le prix, la fourniture du matériel, c'est ça?

R. C'est ça, tout est ramené au prix linéaire pour le travail à faire, au complet.

. . .

Q. Relativement au prix qui apparaît sur chaque item quelle serait la proportion de la main-d'oeuvre et des matériaux?

R. D'après l'estimé qui a été fait ici (C-1), c'est à peu près de l'ordre de deux pour le matériel et de trois pour la main-d'oeuvre. C'est deux pour le matériel, comparé à cinq au total.

Q. Alors deux-cinquièmes pour le matériel et trois-cinquièmes pour la main-d'oeuvre?

R. A peu près."

(Hearing, vol. 1, pp. 9-10)

BY DR. ELDON, MEMBER OF THE COMMISSION:

"Q. M. Paré, quelle est la différence entre ce document C-1 et le document dans l'exposé de la preuve, M-3?

R. Il n'y a aucune différence en fait dans le total. Simple-
ment j'ai essayé, ici, de diviser les prix unitaires en-
tre le matériel et la main-d'oeuvre; ça, ça a été fait
dernièrement. J'ai essayé de diviser ça pour arriver
à un pourcentage entre la main-d'oeuvre et le matériel."

(Hearing, vol. 1, pp. 14-15)

BY MR MELOCHE:

"Q. En rapport avec cet Exhibit C-1, - peut-être l'avez-
vous déjà mentionné, mais est-ce que vous pourriez
nous répéter comment vous êtes parvenu à faire ces
calculs-là et où avez-vous obtenu les informations
inclues là-dedans?

R. Evidemment, c'est assez simple, n'est-ce pas, les
matériaux ce sont des matériaux courants que vous
pouvez acheter n'importe où en ville. Alors j'ai pris
la valeur des matériaux. Ensuite j'ai déduit du total
la valeur des matériaux, je suis arrivé à la valeur
de la main-d'oeuvre."

(Hearing, vol. 1, p. 19)

Table 1

Probable Quantities and Unit Price of

Material and Labour

1		2		3		4		5		6	
Nature of Work		Probable Quantity		Unit Price		Total		Amount			
				Material	Labour						
<u>SEWERS:</u>											
Reinforced concrete pipe C-76-59-T cl. IV, 48"		1,230 lin. ft.		\$ 10.00	\$ 21.00	\$		31.00		\$38,130.00	
" " " " cl. IV, 42"		860 "		8.23	20.77			29.00		24,940.00	
" " " " cl. III, 24"		60 "		3.00	5.00			5.00		480.00	
" " " " ,cl. III, 18"		1,350 "		1.50	5.00			5.00		8,775.00	
" " " " cl. III, 15"		840 "		1.30	4.20			4.20		4,620.00	
Sewer man-holes 120-28-1		18 units		150.00	150.00			300.00		5,400.00	
Special man-hole 170-181		1 "		1,200.00	1,800.00			3,000.00		3,000.00	
Street drain tanks 120-133-2		21 "		75.00	75.00			150.00		3,150.00	
Sewer couplings 6" C-14-52		60 "		45.00	25.00			70.00		4,200.00	
Rock		8,800 cubic yards		1.00	4.00			5.00		44,000.00	

WATER-MAIN:

Delavaud cast pipe, Tyton Joint, cl. 250, separate cut 12" cl. 25	180 lin. ft.	6.25	6.75	13.00	2,340.00
same cut 12" cl. 25	1,880 "	6.25	5.75	12.00	22,560.00
separate cut 6" cl. 22	680 "	2.40	3.60	6.00	4,080.00
16" intake sleeve with Jenkins No. 402 cut-off valve, 12"	1 unit	357.00	643.00	1,000.00	1,000.00
Jenkins No. 398 12" cut-off valves or equivalent	3 "	300.00	100.00	400.00	1,200.00
Jenkins No. 398 6" cut-off valves or equivalent	11 "	65.00	75.00	140.00	1,540.00
6 1/2" Ludlow No. 90 drinking fountains or equivalent	6 "	200.00	120.00	320.00	1,920.00
Water main couplings 3/4"	60 "	25.00	45.00	70.00	4,200.00
TOTAL -					\$175,535.00

Note: The title and column numbers were inserted by the Commission.

Source: Exhibit C-1.

In what follows it will be shown that the tender submitted by Carrière Beaudry Ltée was fictitious. For this reason, there is no ground for relying on the figures which appear in columns 4, 5 and 6 of Table 1. However the estimate prepared by Mr. Paré contains the true unit prices of the materials. The total cost of materials as estimated by Mr. Paré may be obtained by multiplying the probable quantity of each item by its unit price. This cost totals \$59,368.80 and represents about 36 per cent of the overall cost of the works estimated at \$161,127.00 by Lalonde, Girouard & Letendre. It represents about the same percentage of the total amount of the contract (\$163,276.00) awarded to Civil Construction Inc.

3. Preparation of Tenders

The Town of Duvernay's tender forms contain four columns entitled: nature of work, probable quantity, unit price and amount. On the five tenders submitted on June 30, 1961, the same data appear in the first two columns. These data were already entered on the forms when they were sent out to the firms invited to tender. However, the insertion of the unit prices and the calculation of the total amount was left to the firms themselves. In the present case, the evidence shows that the five bids were all prepared by Civil Construction Inc. The representatives of this company not only carried out the clerical work of preparing the documents; they themselves established the amounts of the various tenders. It does not appear from the evidence that the Duvernay town authorities had any knowledge of these arrangements.

With respect to the details of the arrangements it is sufficient to quote the following excerpts from the evidence given by Messrs. Paul F. Tremblay and Jacques Hébert, respectively Vice-President and President of Civil Construction Inc.:

(a) Examination of Mr. Paul F. Tremblay:

BY MR. MELOCHE:

- "Q. Monsieur Tremblay, toujours en regard de ces exhibits, pourriez-vous décrire les circonstances qui ont entouré le fait, disons, d'avoir vu ces documents-là?
- R. C'est bien simple. C'est que la Ville de Duvernay a fait une demande de soumissions par invitations. Alors, je savais ceux qui étaient invités, je connaissais ceux qui avaient été invités. Là nous sommes entrés en communication avec ces invités-là et nous leur avons demandé s'ils étaient intéressés à venir travailler à Duvernay pour cette demande de soumissions. Alors, à ce moment-là, les contracteurs n'étaient pas intéres-

sés. Alors, je leur ai dit: 'Moi, je veux soumissionner et vous me donnerez vos feuilles de soumissions. Naturellement, vos prix seront plus élevés que les miens et c'est moi qui aurait le contrat'. C'est ça qui est arrivé."

(Evidence, vol. 1, p. 32)

"Q. Est-ce que les lettres sur la deuxième feuille, les adresses, les noms, est-ce que cela a aussi été inscrit chez-vous?

R. Oui.

Q. Et les signatures?

R. Elles sont authentiques; ça été fait par ces contracteurs-là et c'est signé par eux.

. . .

Q. Comment êtes-vous arrivé à inscrire ces chiffres-là, les chiffres qui apparaissent sur les quatre exhibits suivant le vôtre, les exhibits M-2, M-3, M-4, M-5; d'où provenaient ces chiffres-là?

R. Il y a les chiffres à la base et j'ai fait ici le coût de cette demande de soumission. J'ai fait mes propres chiffres. Après ça, vu que ces gens-là ne voulaient pas avoir de contrats, je les ai mis plus hauts que moi, c'est tout.

Q. Voulez-vous expliquer un peu la procédure que vous avez suivie?

R. C'est assez facile. Ici, il y a un tuyau de 48 pouces à \$27.00 et vous mettez l'autre à \$28.00.

Q. Avez-vous fait ça vous-même pour chacune des soumissions?

R. Oui."

(Evidence, vol. 1, pp. 40-42)

"Q. Monsieur Tremblay, pourriez-vous nous dire si vous vous êtes enquis auprès de la Ville de Duvernay, soit

du secrétaire ou du maire ou de quelque officier de la Ville de Duvernay, à l'effet qu'en réalité ces soumissions-là n'obéissaient pas, disons, à une concurrence normale dans ce domaine-là; en d'autres mots, avez-vous fait des démarches pour les mettre au courant de ce que vous aviez fait?

R. Non.

Q. Aucune démarche?

R. Non."

(Evidence, vol. 1, p. 52)

(b) Examination of Mr. Jacques Hébert:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Est-ce que vous connaissez les ingénieurs Lalonde, Girouard & Letendre?

R. Oui.

Q. Est-ce exact que ce sont les ingénieurs-conseil de la Ville de Duvernay?

R. Oui.

Q. Maintenant, est-ce que vous avez eu des rapports quelconques avec eux?

R. A l'occasion de . . .

Q. Toujours, évidemment, pour ces soumissions-là?

R. A l'occasion de ces soumissions-là.

Q. Oui?

R. Non.

Q. Auparavant?

R. Bien, c'est-à-dire des rapports, non, non, dans la préparation de soumissions on n'a pas affaire à eux autres.

Q. Est-il vrai que ces ingénieurs-conseil ont fait pour ces cas-là, les règlements 433 et 456, des estimés?

R. Oui, habituellement, cela se fait de même.

Q. Est-ce que vous étiez au courant de ces estimés-là avant de remplir ces documents-là?

R. Non.

Q. Vous n'étiez pas au courant du tout?

R. Non. Bien, du moins, je ne pense pas. Je vais vous dire, cela on peut l'être au courant du montant de l'estimation de l'ingénieur. Je peux vous donner un exemple, par exemple à la Ville de Montréal c'est même publié dans le journal, que pour les travaux de telle rue à telle rue la Ville de Montréal a estimé les travaux à tant. D'ailleurs leur estimation, dans les bureaux d'ingénieurs-conseil, comporte des item qui ne sont pas inclus dans notre soumission, entre autres les frais de génie, l'entretien de la chaussée et différents item comme cela."

(Evidence, vol. 2, pp. 46-48)

It appears from the testimony of Mr. Jacques Hébert, President of Civil Construction Inc., that the representatives of the other firms were not informed of the arrangements arrived at between Civil Construction Inc. and each of the other firms submitting tenders. Questioned on this matter, officers of the three other companies corroborated Mr. Jacques Hébert's statement. The following are extracts from various witnesses' testimony:

(a) Examination of Mr. Jacques Hébert, President of Civil Construction Inc.:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Pour revenir à ces mêmes soumissions-là, lorsque vous avez appelé ou plutôt eu des conversations téléphoniques avec les diverses personnes mentionnées, là, est-ce que vous avez mentionné à chacune d'elles, ou à une d'entre elles, que vous aviez demandé aux autres. . .

R. Non.

Q. Je vais finir ma question, - . . . que vous aviez demandé aux autres, que vous aviez dit aux autres que vous aviez effectivement, par exemple, demandé à M. Accurso?

R. Non.

Q. Alors, vous ne l'avez pas dit à personne?

R. Non. C'est-à-dire que ces entrepreneurs-là individuellement ne savaient pas que je les avais tous appelés."

(Evidence, vol. 2, pp. 60-61)

(b) Examination of Mr. Paul Beaudry, President of Carrière Beaudry Ltée:

BY MR. JASMIN, Q.C.:

"Q. . . . Saviez-vous que dans la demande de soumission il y avait d'autres soumissionnaires que Carrière Beaudry et Civil Construction?

R. Non.

Q. A votre connaissance, sur les soumissions par invitations comme ça, il y en a plus que deux, d'après votre expérience?

R. Il y a toujours plus que deux soumissionnaires."

(Evidence, vol. 1, p. 76)

(c) Examination of Mr. Guy Paré, Vice-President of Carrière Beaudry Ltée:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Est-ce que le représentant de Civil Construction vous a mentionné que cette fois-ci, à l'occasion du 30 juin, enfin, pour cette soumission-là, que c'est lui qui serait le plus bas soumissionnaire?

R. Non, il n'a pas mentionné qu'il serait nécessairement le plus bas; il n'a pas mentionné qu'il y en avait d'autres qui soumissionnaient, quoiqu'il est normal qu'ils soient plus que deux. En autant que je suis concerné, il m'a tout simplement demandé si je voulais bien lui signer

cette soumission-là en avertissant que je ne serais pas le plus bas."

(Evidence, vol. 1, p. 126)

(d) Examination of Mr. Henry Gordon Kavanagh, President of Lagacé Construction Ltd.:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Quant à l'exhibit M-2, est-ce que vous étiez au courant que pour ces règlements-là, 433 et 456, que Civil Construction avait demandé à tous les soumissionnaires . . .

R. Moi, je ne le savais pas. Moi, j'ai pensé qu'il avait peur que nous arrivions avec un prix, et il nous a demandé de ne pas fournir sur ce contrat-là. Il est venu avec une soumission plus haute que la sienne, mais je n'étais pas au courant qu'il avait arrangé tout le monde.

Q. Savez-vous combien de soumissionnaires il y avait pour ce contrat-là?

R. Non.

Q. Vous saviez tout simplement qu'il y avait Civil Construction qui était un des soumissionnaires?

R. Oui, je savais que Civil Construction était soumissionnaire parce qu'il m'avait appelé, mais je ne savais pas qui étaient les autres, s'il y en avait d'autres. J'imagine qu'il y en avait peut-être d'autres, mais je ne savais pas s'il y avait d'autres contracteurs qui soumissionnaient pour les travaux. A ce moment-là, on n'a pas parlé de d'autres et ça ne me regardait pas."

(Evidence, vol. 1, pp. 109-110)

(a) Examination of Mr. Mario Spino, President of Spino Construction Co. Ltd.:

BY MR. GASCOIGNE:

"Q. Did you realize that a group of companies were involved in this arrangement whereby Civil Construction were able to tender at a figure, and at the same time, establish high figures for other companies, for the various other companies who tendered on that so as to give the Town

of Duvernay the impression that they had received a series of competitive tenders whereas in fact they had not?

A. Well, I would imagine that there would be more contractors than Civil Construction and myself, but I could not know at the time how many apart from Civil Construction and myself. I could not know at the time how many, I did not know who and I did not care.

Q. But you did not care and you did not actually know that the Town of Duvernay would receive no competitive tenders?

A. Well, I could imagine that Civil Construction, asking me this, was definitely eliminating my competition. Now, whether they were eliminating others or not, I did not know. I mean, I knew he was eliminating mine, that is sure.

Q. Did you ask Civil Construction whether other companies were involved in this scheme?

A. No, I just asked him: 'Do you think you are going to get this job?' or something like that.

Q. Did you understand by this that he had made arrangements with other companies to put in tenders for the work?

A. I normally assumed that he must have called somebody else who bid higher. I did not know. It could have been just me also. I did not know any more about that at the time.

Q. He told you that he expected to get the job; so, let us suppose he had made arrangements with others?

A. I could suppose but what proof did I have?"

(Evidence, vol. 1, pp. 153-154)

Table 2

Names of Firms Submitting Tenders	Total Amount of Each Tender
Civil Construction Inc.	\$163,276.00
Lagacé Construction Ltd.	173,866.00
Louisbourg Construction Ltd.	175,039.00
Carrière Beaudry Ltée	175,535.00
Spino Construction Co. Ltd.	182,861.00

If table 2 is compared with the Town of Duvernay's resolution dated June 22, it appears that the parent company, O. Beaudry & Fils Ltée, did not submit a tender, even though it had been invited to do so and that, on the other hand, the subsidiary company, Carrière Beaudry Ltée, did submit one without being invited. In this regard, the following points arise out of the testimony of Messrs. Paul Beaudry and Guy Paré, who were both directors of both companies:

(1) O. Beaudry & Fils Ltée and Carrière Beaudry Ltée were not in a position either singly or together, to carry out the work described in the tender form without having to borrow equipment;

(2) The invitation, as passed on by the representative of Civil Construction Inc., was directed to Carrière Beaudry Ltée;

(3) The parent company and the subsidiary make up a single organization and it is doubtful that an invitation to O. Beaudry & Fils Ltée could have changed the arrangements.

The following excerpts from the evidence refer to this question:

(a) Examination of Mr. Paul Beaudry:

BY MR. MELOCHE:

"Q. M. Beaudry, vous venez de déclarer, je crois, - vous me corrigerez si c'est faux, - que Carrière Beaudry n'était pas équipée pour faire les travaux?

R. En regardant les contrats révisés là, nous n'étions pas équipés au complet pour faire les travaux dans la soumission.

Q. Au trente juin?

R. Oui.

Q. O. Beaudry & Fils ne l'était pas?

R. En partie.

Q. Les deux ensemble pouvaient?

R. Avec d'autre équipement pour faire les travaux."

(Hearing, vol. 1, p. 29)

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE
COMMISSION:

"Q. Quand l'invitation vous a été faite, M. Beaudry, auriez-vous pu signer la soumission au nom de O. Beaudry & Fils, est-ce que l'invitation pour soumissionner était faite à Carrière Beaudry, est-ce qu'on vous l'a dit 'C'est pour Carrière Beaudry l'invitation, ce n'est pas pour les autres compagnies', ou si le choix c'est vous qui l'avez fait?

R. Ce n'est pas moi qui a [ai] fait le choix, c'est arrivé fait et j'ai simplement signé la formule que vous avez là et le chèque et c'est tout.

Q. Le nom de Carrière Beaudry était déjà sur la soumission?

R. Oui, sur la soumission.

Q. Alors, même si Beaudry & Fils avait été intéressé au contrat, avait été équipé pour le remplir, vous n'auriez pas pu remplir la soumission pour O. Beaudry & Fils?

R. Je n'ai pas rempli la soumission.

MR. JASMIN, Q.C.:

Ce n'est pas ça la question: Vous n'auriez pas pu . . .

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE COM-
MISSION:

Q. . . vous n'auriez pas pu la signer au nom de O. Beaudry & Fils?

R. Je ne peux pas répondre à cette question-là parce que je ne sais pas, on parle de Carrière, c'était pour la pierre, il n'a pas été question de Beaudry & Fils dans l'affaire."

(Hearing, vol. 1, pp. 42-43)

(b) Examination of Mr. Guy Paré:

BY MR. MELOCHE:

"Q. En tout il y a deux compagnies: il y a les Carrières Beaudry et O. Beaudry & Fils Limitée?

R. Oui.

Q. Est-ce qu'elles sont affiliées toutes les deux, les deux organisations?

R. C'est la même organisation, on pourrait dire."

(Evidence, vol. 1, p. 119)

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE COMMISSION:

"Q. Si c'est Beaudry & Fils Limitée qui avaient été invités à soumissionner, est-ce que vous auriez présenté une soumission qui aurait eu des chances de succès?

R. C'est hypothétique."

(Evidence, vol. 1, p. 129)

"R. Bien. O Beaudry & Fils, c'était dans le même but. Evidemment ce sont deux compagnies qui sont ensemble, et nous autres c'est dans notre intérêt d'essayer de vendre de la pierre à la société A* si la société A obtenait le contrat."

(Evidence, vol. 1, p. 135)

Table 2 shows the amounts of the various bids submitted to the Town of Duvernay. It is significant that representatives of Civil Construction Inc. prepared their tender after having contacted the other parties. However Mr. Jacques Hébert stated during his examination that these conversations had probably not substantially influenced the amount bid by his firm. He stated:

* According to the witness, another firm proposed and concluded the same arrangement as Civil Construction Inc. In order to not divulge the identity of this firm which did not have the opportunity to defend itself before the Commission, the words "Company A" have been substituted for its real name in the above quotation.

BY MR. MELOCHE:

"Q. Avant la rédaction de cette soumission, est-ce que vous avez eu des contacts avec les entrepreneurs que je vais mentionner: les entrepreneurs Louisbourg Construction, - j'entends par contact, là, soit avoir vu les gens personnellement ou avoir eu des téléphones, des conversations téléphoniques avec eux, ou une correspondance évidemment échangée avec eux, - Louisbourg Construction, avec un représentant de Louisbourg, avec un M. Spino, de Spino Construction Company, avec M. Accurso de Louisbourg Construction, avec M. Kavanagh de Lagacé Construction et M. Paul Beaudry de Carrière Beaudry Limitée, avec ces personnes que je viens de mentionner ou des représentants de ces compagnies que j'ai mentionnées?

R. Oui, il y a eu un contact par téléphone."

(Evidence, vol. 2, pp. 40-41)

"R. . . . Mais quand il y a une demande de soumissions, très souvent nous allons chercher les plans pour avoir une idée de l'envergure des travaux et la nature des travaux. Et, immédiatement, on prépare la soumission, c'est-à-dire qu'on détermine les prix unitaires pour avoir une idée du total de l'affaire. Alors, il est probable que dans ce cas-là, comme dans à peu près tous les cas où des téléphones peuvent se faire, que notre soumission était même près, peut-être pas exactement à ce montant-là, mais très près de ce montant-là."

(Evidence, vol. 2, pp. 62-63)

4. Reasons for the Actions of Civil Construction Inc.

Representatives of Civil Construction Inc. explained in the following manner why the company took the initiative in the arrangements described above:

(a) Examination of Mr. Paul F. Tremblay, Vice-President:

BY MR. MELOCHE:

"Q. En vous basant sur vos propres chiffres, vous mettez les autres chiffres plus hauts?

R. Oui, pour être certain qu'ils n'auraient pas l'ouvrage parce qu'ils ne le veulent pas.

- Q. Est-ce que vous admettez que votre soumission, à fortiori, va être acceptée?
- R. Non, pas nécessairement, mais c'est une invitation et j'ai 99% de chances de l'avoir parce que je suis le plus bas et parce qu'ils m'ont invité. Dans d'autres cas je peux ou ne peux pas l'avoir.
- Q. Si vous mettez les chiffres égaux aux vôtres . . .
- R. Oui, parce que le reste, cela ne veut rien dire.
- Q. Est-ce que ça changerait quelque chose à vos chances d'obtenir le contrat?
- R. A ce moment-là, ils pourraient le donner à un autre contracteur si je mettais les mêmes chiffres.
- Q. Et si vous les mettiez plus bas?
- R. Si c'est une invitation, c'est le plus bas qui l'aura à coup sûr.

. . .

BY MR. NOLIN:

- Q. J'aurais une question. Est-ce que c'est arrivé monsieur Tremblay, qu'on vous ait dit ou que vous avez communiqué comme ça avec les autres contracteurs qui avaient été invités à l'occasion, et qu'on vous réponde: 'Je suis intéressé'?
- R. Certainement.
- Q. Et qu'est-ce qui s'est produit à ce moment-là?
- R. En 'gentlemen', on se bat.
- Q. En ce sens que chacun y va suivant sa façon?
- R. Cela arrive souvent. De toute façon, on est tous en guerre et c'est ce qui se passe dans la région de Montréal. Il y a des invitations. On communique et quelqu'un dit qu'il est intéressé à avoir l'ouvrage. Là, je dis, moi aussi: 'Alors, bonne chance, mon vieux'; et on y va. Cela arrivait assez souvent et je peux citer des cas même très récents.

. . .

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE COMMISSION:

Q. Monsieur Tremblay, pouvez-vous nous dire d'où part l'idée de communiquer ensemble au moment où vous êtes invités comme ça dans une municipalité à faire une entreprise quelconque, à soumissionner? Quelle est l'idée de communiquer ensemble ou d'appeler comme ça les autres personnes qui sont invitées?

R. L'idée, c'est de savoir si les gens sont intéressés ou non, pour ne pas avoir de compétition à outrance; c'est tout.

. . .

R. Je vais préciser ma pensée. Disons comme ici, dans la Ville de Montréal même, il y a beaucoup de travaux qui sont demandés. Alors, il y a beaucoup de contracteurs qui viennent travailler à Montréal mais parce que c'est très ardu de travailler ici. C'est très difficile, il faut être obligé de le faire. Mais on commence à connaître les gens et cela arrive parce que l'hôtel de ville demande des soumissions. Je peux peut-être appeler un contracteur et lui demander si lui est intéressé. C'est ça qui peut arriver. Et si lui dit: 'Dans ce temps-ci je n'ai pas beaucoup d'ouvrage, je suis très intéressé'. Là, je peux lui dire: 'Très bien, Moi, je n'irai pas parce que je ne veux pas'. Ca, parce que je peux avoir un type contre moi qui veut avoir l'ouvrage et qui mettra un prix hors de compétition juste pour garder ses hommes, quelque chose comme ça. Alors, je me dis que ça ne sert à rien de perdre de l'argent. C'est ça qu'on peut appeler des communications maintenant.

. . .

BY MR. NOLIN:

Q. Dans les deux cas [au cas d'invitation ou de soumissions publiques], vous allez appeler un ou d'autres que vous connaissez plus?

R. Oui. Bien souvent, pour communiquer on va où il faut juste avoir des notions, et pour avoir la notion de prix

il faut savoir si notre prix, nos prix sont encore à date, même si on n'a pas l'ouvrage."

(Evidence, vol. 1, pp. 51-56)

(b) Examination of Mr. Jacques Hébert, President:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Maintenant, M. Hébert, vous êtes-vous déjà entendu avec d'autres entrepreneurs à l'effet de travailler, par exemple, chacune des compagnies dans sa ville. J'explique, là, ma question. Disons, chaque entrepreneur, comme vous, par exemple, comme votre compagnie, disons dans la Ville de Duvernay, garde pour elle les contrats dans la Ville de Duvernay et une autre compagnie aurait une autre ville, comme Saint-Léonard, ou quelque chose comme cela?

R. Non.

Q. Il n'y a jamais eu d'entente comme cela?

R. Non."

(Evidence, vol. 2, p. 50)

"Q. Mais quand même vous estimez nécessaire de procéder de cette façon-là?

R. Certainement. Si le type n'est pas tellement intéressé et puis qu'il soumissionne et qu'il va avoir le contrat, quand lui n'est pas intéressé, quand lui a de l'ouvrage, pourquoi je perdrais l'occasion de l'avoir, le contrat. Je vais vous donner un exemple. A la Ville de Montréal, il procède par demandes de soumissions pour à peu près 17, 18 rues rien [que] d'un coup, qui font 17, 18 contrats. Alors, très souvent, l'entrepreneur qui est intéressé à avoir des travaux, va soumissionner sur les 17, 18 rues, quand il se contenterait d'avoir 2, 3 rues. Si l'entrepreneur est plus gros, là il peut bien prendre les 17, 18 rues, lui. Mais dans notre cas, par exemple, 18 rues en même temps à la Ville de Montréal, pour être effectuées en même temps, cela serait trop. Alors cela peut être une des raisons qui va faire qu'à la Ville de Montréal on va appeler un entrepreneur. On va lui dire, moi je suis intéressé à avoir 1, 2, 3 rues, les autres cela ne m'intéresse

pas. Il y a deux points là-dedans. Premièrement, pour être sûr d'en avoir au moins trois; deuxièmement, pour être sûr de ne pas en avoir dix-huit."

(Evidence, vol. 2, pp. 63-64)

5. Explanations by Certain Companies of their Participation in the Arrangements

Asked why they participated in the arrangements described above, representatives of Spino Construction Co. Ltd., Lagacé Construction Ltd. and Carrière Beaudry Ltée gave the following explanations:

(a) Examination of Mr. Mario Spino, President of Spino Construction Co. Ltd.

BY MR. MELOCHE:

"Q. Monsieur Spino, lorsque vous avez mentionné tantôt que vous n'étiez pas intéressé à effectuer le travail ou même à soumissionner, dans le cas qui nous intéresse, les règlements 433 et 456, voulez-vous dire ce que vous voulez dire exactement en disant que vous n'étiez pas intéressé, tout en étant prêt à émettre [un chèque] pour dix pour cent du total qui apparaît?

R. Je vais vous donner les deux raisons que je connais, toujours. Je ne me rappelle pas de l'année, mais la première fois, sans me souvenir de l'année, mais vers les 1956 ou 1957, je crois, la Ville de Duvernay s'appelait Paroisse de Saint-Vincent de Paul. Ils ont demandé des soumissions et puis j'ai entré à plusieurs reprises, je ne me rappelle pas si c'est deux ou trois fois; et une des fois j'étais le plus bas soumissionnaire sur un travail de plus de cent mille piastres et ils ne me l'ont pas donné. Ils l'ont donné à un autre entrepreneur. Je me suis fâché et je n'ai plus jamais soumissionné à Duvernay.

La deuxième raison. Monsieur Jacques Hébert, depuis 1958 que je le connais, m'a appelé et ça ne me faisait rien de lui rendre cette faveur-là.

Q. La deuxième raison, c'était pour lui rendre service?

R. Oui. Parce que, moi, ça ne me coûtait rien dans le fond à part de me donner le trouble de signer ces feuilles-là et le chèque.

Q. Mais ça ne vous rapportait rien non plus au point de vue commercial?

R. Ca ne m'a rien donné, ça m'a même donné un petit peu de trouble."

(Evidence, vol. 1, pp. 148-149)

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE COMMISSION:

"Q. Monsieur Spino, vous avez déjà présenté à la Ville de Duvernay un prix, et je crois que vous avez dit que votre soumission était la plus basse et que même cette fois-là vous n'avez pas obtenu le contrat?

R. C'est ça.

Q. Maintenant, vous n'avez jamais obtenu de contrat de la Ville de Duvernay?

R. Non, je ne suis pas retourné, c'est pour ça. Et cette fois-là c'était insultant, c'était honteux de la façon qu'ils ont agi. Parce que nous, nous avions, et, n'est-ce pas, nous l'avons encore aujourd'hui, nous avons une compagnie avec une réputation enviable et compétente dans le métier des égouts et aqueducs. Etant le plus bas soumissionnaire et ne nous octroyant pas le contrat, ils ne pouvaient pas invoquer une raison d'incompétence. Donc, il y avait d'autres raisons.

. . .

Q. Maintenant, pouvez-vous expliquer comment il se fait qu'en 1961 vous aviez été demandé pour soumissionner, vous n'aviez pas soumissionné depuis cinq ans? Est-ce que vous aviez fait des démarches pour être parmi les invités, les entreprises invitées à soumissionner?

R. Je crois que je vous l'ai dit tout à l'heure, ça. Quand Jacques Hébert m'a téléphoné, il m'a demandé si j'étais intéressé dans les travaux de Duvernay. J'ai dit que non. C'est là que la Ville m'a invité par après. J'ai reçu l'invitation de soumissionner après que Jacques Hébert de Civil Construction m'a demandé si j'étais intéressé ou non, en voulant dire . . .

Q. Vous n'avez fait aucune démarche après 1956 pour que le nom de votre entreprise soit mise sur la liste des entreprises intéressées à soumissionner à Duvernay?

R. Non."

(Evidence, vol. 1, pp. 154-156)

(b) Examination of Mr. Henry Gordon Kavanagh, President of Lagacé Construction Ltd.:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Maintenant, en général, quels sont les travaux de Lagacé Construction?

R. C'est du pavage. Normalement, dans la région de Montréal, ce sont des trottoirs, des bordures, des rues, des fondations. Normalement, c'est dans la région de Montréal et sur l'Ile Jésus, vers l'ouest de la Ville de Montréal, dans ce territoire-là. Nous faisons aussi des égouts quand ça regarde le pavage. Nous allons essayer d'avoir des contrats de pavage si ça comprend l'égout. On fait des égouts, mais généralement on n'ira pas les chercher uniquement, les égouts.

. . .

Q. Avez-vous déjà vu ce document-là que je vous exhibe la pièce M-2?

R. Oui.

Q. Voulez-vous nous dire les circonstances qui ont entouré cette prise de connaissance?

R. Je vais vous dire bien franchement, nous sommes contracteurs et nous sommes aussi fournisseurs de matériaux. A un certain moment, je ne peux pas dire la date, monsieur Hébert de Civil Construction m'a appelé pour me dire que j'étais invité comme contracteur, que notre compagnie était invité comme contracteur, comme soumissionnaire à Duvernay. Après, il m'a demandé si j'avais objection à le couvrir, à soumissionner un prix plus élevé que le sien. Je lui ai dit que je n'avais pas d'objection. Et, en retour, il m'a dit qu'il achèterait une partie de la pierre pour le contrat d'une de nos compagnies, de nos carrières, au prix du

marché. A un moment donné, il est arrivé avec cette soumission préparée et je l'ai signée et j'ai mis un chèque de dépôt avec, si je ne me trompe pas.

. . .

Q. Tantôt, vous avez employé l'expression 'monsieur Hébert m'a demandé de couvrir sa soumission'. Qu'est-ce que vous entendez par couvrir une soumission?

R. Il m'a demandé si nous étions intéressés à travailler là-bas. Vu que c'était un contrat d'égouts, cela ne nous intéressait pas uniquement comme contrat, nous, parce que nous sommes des contracteurs de pavage. Comme j'ai dit, nous sommes des contracteurs de pavage, mais si ce sont des égouts qui vont avec le pavage, autrement dit, pour pouvoir bénéficier de ce contrat, nous sommes obligés de prendre l'égout et nous le faisons. Mais, généralement, nous n'avons pas l'habitude de soumissionner uniquement sur des contrats d'égouts. Vu que Civil Construction était cliente chez nous pour la pierre et vu que le contrat ne nous intéressait pas comme contrat d'égouts, j'ai consenti à mettre un prix plus élevé que lui. Moi, j'étais sous l'impression que ça voulait dire aller chercher les formules et les remplir à un certain prix, mais il est arrivé avec toutes les formules remplies.

. . .

R. . . . chaque fois que nous avons soumissionné pour des contrats d'égouts c'était pour accommodation."

(Evidence, vol. 1, pp. 89-94)

"Q. Dans le cas de Civil, pour cette soumission lui avez-vous vendu toute la pierre?

R. Je ne suis pas informé s'ils ont pu en acheter ailleurs, mais ils ont acheté continuellement chez nous.

Q. Qu'est-ce que vous voulez dire par 'en acheter ailleurs'?

R. A tous les jours. Je ne sais pas s'ils ont pris toutes les quantités qu'ils avaient besoin chez nous."

(Evidence, vol. 1, pp. 97-98)

"Q. Lorsque monsieur Hébert de Civil Construction a eu une entrevue téléphonique avec vous, est-ce qu'il vous a dit quelque chose à l'effet que, par exemple, cette fois-ci c'était lui qui aurait le contrat, mais que la prochaine fois ce serait vous?

R. Non, il n'a jamais été question de ça. Il m'a demandé de le couvrir."

(Evidence, vol. 1, pp. 111-112)

(c) Examination of Mr. Paul Beaudry, President of
Carrière Beaudry Ltée:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Comment expliquez-vous, monsieur Beaudry, que n'ayant jamais fait de tels travaux, vous avez quand même soumissionné pour ce genre de travaux; est-ce que vous pouvez m'expliquer ça?

R. Vous expliquer comment il se fait qu'on a soumissionné?

Q. Oui?

R. Nous sommes des vendeurs de matériaux; on vend de la pierre, on veut vendre de la pierre. Alors, ce n'est pas seulement dans Duvernay. Il fallait faire quelque chose pour essayer de vendre de la pierre. Nous sommes vendeurs de pierre, nous sommes une carrière.

. . .

Q. Ecoutez, ce sont des travaux d'égouts et d'aqueduc, et alors je vous demande pourquoi vous avez fait cette soumission pour la construction d'égouts et d'aqueduc. Vous parlez de pierre, je ne suis pas intéressé à la pierre; je suis intéressé aux égouts et à l'aqueduc. Pourquoi avez-vous soumissionné pour ça?

R. C'est une demande de soumission qui a été faite, si je me souviens bien, à notre ingénieur, qui nous a dit qu'il y avait une soumission qui entraînait et qu'on ne l'aurait pas; que c'est un autre qui l'aurait et que nous, nous pourrions vendre de la pierre dans cette soumission-là.

Q. Si je comprends bien, votre préoccupation était de vendre de la pierre dans Duvernay?

R. Oui, c'est ça."

(Evidence, vol. 1, pp. 69-70)

"Q. Quel était l'intérêt de votre entreprise à présenter cette soumission?

R. Essayer de vendre de la pierre."

(Evidence, vol. 1, p. 74)

(d) Examination of Mr. Guy Paré, Vice-President of Carrière Beaudry Ltée:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Est-ce que vous-même vous avez eu quelque chose à faire avec ce document-là [l'exhibit M-3]?

R. Oui, j'ai eu quelque chose à faire. Voici ce qui est arrivé. Est-ce que je peux continuer?

Q. Certainement.

R. Voici ce qui est arrivé. La Carrière Beaudry est intéressée surtout à vendre nos produits qui sont de la pierre, et la carrière est située dans Ville de Duvernay. Alors, ce qui est arrivé en fait, c'est que nous étions intéressés à vendre de la pierre surtout pour les travaux qui avaient lieu dans la Ville de Duvernay, où nous payons des taxes. Une journée, un monsieur de la compagnie Civil est arrivé à mon bureau avec une soumission d'égouts qui était préparée d'avance. Alors, il est venu me voir à mon bureau pour voir si nous étions intéressés. La soumission était toute préparée; c'est-à-dire, le nom de la carrière, l'adresse, tout ça. Il m'a demandé si nous étions intéressés à la signer et à fournir le chèque de soumission. Evidemment, ce n'était pas une promesse formelle, mais, moi, avec l'idée que j'aurais pu vendre de la pierre pour la construction d'égouts, et, spécialement, je ne voyais aucune objection à ce que nous signions la formule qui est peut-être celle-ci. Evidemment, je ne la reconnais pas spécifiquement mais ça se peut que ce soit celle-ci. Je ne voyais

pas d'objection à cela et alors j'ai pris la soumission et je l'ai présentée à monsieur Paul Beaudry, lui disant qu'il y avait un soumissionnaire à Duvernay sur les égouts, qu'on serait nous autres aussi soumissionnaires, mais que nous ne serions pas les plus bas soumissionnaires. Alors, lui n'avait pas d'objection. Evidemment, toutes les soumissions qu'on pouvait faire je les préparais, et là j'ai dit: 'On va soumissionner dans ce cas-là mais on ne sera pas le plus bas'. Pour les égouts, cela ne nous intéressait pas. J'ai calculé les chiffres et j'ai remis un chèque au représentant de Civil Construction. Ce sont exactement les faits. Mais moi, je ne voyais pas d'objection à ça."

(Evidence, vol. 1, pp. 121-122)

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE COMMISSION:

"Q. Si c'est Beaudry & Fils Limitée qui avaient été invités à soumissionner, est-ce que vous auriez présenté une soumission qui aurait eu des chances de succès?

R. C'est hypothétique.

Q. Ou si votre conduite aurait été la même?

R. Evidemment, ça dépend de la façon que ça nous était présenté. Voici une compagnie, Carrière Beaudry, on se rend au bureau le matin et nous ne sommes pas invités à soumissionner à Duvernay pour des travaux de pavage ou ces choses-là; mais tout de même notre grosse compagnie est là et on vient nous offrir une soumission et on nous dit que nous sommes sur la liste des soumissions, pour cette soumission-là. Nous autres, on prévoyait deux choses: premièrement, une possibilité de rendre service à ce client-là au moment où il aurait le contrat et lui vendre de la pierre. Et, deuxièmement, étant donné que ça mettait notre nom sur la liste des invitations, que, peut-être, éventuellement, on pourrait se préparer, que la compagnie Carrière Beaudry puisse mettre une soumission et que là peut-être que nous aurions pu être le plus bas soumissionnaire. Ca, c'est une éventualité. Nous ne sommes pas allés plus loin que ça; voyez-vous, il n'y a pas eu de démarches de notre part."

(Evidence, vol. 1, pp. 129-130)

BY MR. MELOCHE:

"Q. Une dernière question. A votre connaissance, monsieur Paré, s'il y a un système qui existe au sein des différents contracteurs, entrepreneurs, à l'effet, en égard toujours avec ces soumissions, que, par exemple, un tel contrat c'est telle compagnie qui doit l'obtenir, et caetera ?

R. En autant que je le sache, s'il en existe un, je ne le sais pas. . . ."

(Evidence, vol. 1, p. 137)

It appears from the testimony of Messrs. Paul Beaudry and Guy Paré that the Carrière Beaudry Ltée company was motivated at least in part by the desire to sell stone to Civil Construction Inc. Regarding this question Mr. Jacques Hébert, President of Civil Construction Inc., testified as follows:

BY MR. MELOCHE:

"Q. Avant le 30 juin, M. Hébert, avant le 30 juin, 1961, avez-vous acheté de la pierre de Carrière Beaudry, des carrières Beaudry?

R. Je pense que oui.

Q. Est-ce que vous pourriez être un peu plus précis?

R. Difficilement, là.

Q. Et puis, après le 30 juin, 1961?

R. Oh! on en a acheté un petit peu mais pas beaucoup.

BY MR. CARIGNAN, Q.C., MEMBER OF THE COMMISSION:

Q. Pouvez-vous dire si vous êtes un client régulier de Carrière Beaudry. . .

R. Bien, je vais vous dire, . . .

Q. Ou si ces achats ont été juste occasionnels?

R. . . . non, l'avantage de Carrière Beaudry était le fait que c'était très près des travaux, mais pour des rai-

sons qui seraient peut-être dures à préciser on n'a pas continué à acheter là.

BY MR. MELOCHE:

Q. Dans la conversation téléphonique, - vous me corrigerez si c'est faux, là, - que vous avez eue avec M. Beaudry de Carrière Beaudry avant le 30 juin, 1961, pour savoir s'il était intéressé ou non à soumissionner, est-ce que vous avez mentionné ou laissé entendre que vous achèteriez la pierre nécessaire à ce contrat-là chez-lui?

R. Non."

(Evidence, vol. 2, pp. 52-53)

According to the above testimony, Spino Construction Co. Ltd. was not looking for the Town of Duvernay's custom. Carrière Beaudry Ltée and Lagacé Construction Ltd. were not interested in building sewers. These three companies arranged with Civil Construction Inc. to do it a favour. In so doing, Carrière Beaudry and Lagacé gained the prospect of selling stone to Civil, but Spino expected nothing in return.

6. The Award and Execution of the Contract

The tenders were opened at the Duvernay town council meeting held on June 30, 1961. At this meeting, the contract was granted to Civil Construction Inc., as shown in the following resolution:

"Résolution 61-348

Proposé par M. Charlemagne Le Scouarnec
Secondé par M. André Bastien

Que la soumission au montant de \$163,276. - fournie par Civil Const. Inc. en date du 30 juin 1961, pour l'exécution de travaux d'égouts et d'aqueduc prévus aux règlements: 433 et 456, soit acceptée, sujette toutefois à l'approbation des dits règlements par le Ministère des Affaires Municipales et la Commission Municipale de Québec.

Qu'un contrat soit préparé en conséquence et que M. le Maire Charles E. Thérien et le greffier Rosaire G. Brisson, soient autorisés à signer le dit contrat pour et au nom

de ladite Corporation.

Le contrat a été accordé au plus bas soumissionnaire.

Adopté."

(Pièce C-6)

The work was carried out in the summer as stipulated in the tender form. As the actual quantity of materials used was less than expected, the cost of execution was lower than the amount of the contract. According to Lalonde, Girouard & Letendre, the actual cost of the work carried out by Civil Construction Inc. amounted to \$153,760.20 (Exhibit C-7).

7. Similar Arrangements in Relation to Other Tenders

There is a question as to whether the arrangements described above could have formed part of a more general agreement. For instance, is it possible that a system of rotation set up among the contractors determined which of them would be the successful bidder? In this connection, various witnesses were examined as to their participation in similar arrangements relating to other tenders.

According to the testimony of its Vice-President, Mr. Paul F. Tremblay, Civil Construction Inc. benefited from similar arrangements on other occasions. More specifically, this had happened three times since March 1960 on the occasion of calls for tender by the Town of Duvernay. Lagacé Construction Ltd. and Louisbourg Construction Ltd. were among the contractors who, on those occasions, agreed to submit higher tenders. On the other hand, it happened fairly often that Civil Construction Inc. covered the tender of another firm, but never relative to Duvernay projects (Evidence, vol. 1, pp. 43-48).

According to Mr. Jacques Hébert, President of Civil Construction Inc., Spino Construction Co. Ltd. had also, on another occasion, covered a tender submitted by the Company of which he is President. (Evidence, vol. 2, pp. 56-59)

According to the testimony of its President, Mr. Henry Gordon Kavanagh, Lagacé Construction Ltd. had sometimes covered other tenders related to work to be carried out in Duvernay. On three or four occasions, this arrangement benefited Civil Construction Inc. and on two other occasions a company not involved in the present inquiry. Each time Lagacé Construction Ltd. wanted to sell stone to a client. But it does not appear clearly from the evidence of Mr.

Kavanagh that he knew of any company agreeing to cover a tender submitted by his Company (Evidence, vol. 1, pp. 93-115).

According to Mr. Mario Spino's testimony, the company he directs had been party to similar arrangements on one or two other occasions. Each time, it was at the request and to the benefit of Civil Construction Inc. Spino Construction Co. Ltd. had never asked another company to cover its bid (Evidence, vol. 1, pp. 147-148 and 152).

According to the testimony of its Vice-President, Mr. Guy Paré, Carrière Beaudry Ltée had only once taken part in such arrangements. It then covered the tender of a company not involved in the present inquiry, a client to whom it expected to sell stone. But neither Civil Construction Inc. nor any other company has, to Mr. Paré's knowledge, covered any bid submitted by Carrière Beaudry Ltée (Evidence, vol. 1, pp. 131-137).

In his testimony, Mr. Rosaire Brisson, town clerk of Duvernay, stated that Louisbourg Construction Ltd. obtained the contract for that part of the work described in by-laws Nos. 433 and 456, which had to be done on lot 80 (Hearing, vol. 1, p. 47). The cost of this work had been estimated by Lalonde, Girouard & Letendre at \$152,226.00 which is the difference between \$313,353.00, the total cost, and \$161,127.00, the cost of work relating to lot 81 and subsequently carried out by Civil Construction Inc. However, according to the testimony of Mr. Paul F. Tremblay, Civil Construction Inc. had never covered the tender of another company relative to projects in Duvernay (Evidence, vol. 1, p. 47). Thus it is not established that there was reciprocity of favours between the two companies that would assist not only Civil Construction Inc., but also Louisbourg Construction Ltd., in obtaining contracts under by-laws Nos. 433 and 456.

In short, it is obvious from the evidence that similar arrangements have benefited Civil Construction Inc. on other occasions, but it is not established that any other party in the present inquiry has ever in return been benefited in the same way.

CHAPTER III

CONCLUSION

1. Change in Title of the Inquiry

As has been previously explained, the first title given the investigation referred to the setting up of pavements, sidewalks and borders. It was still so when Mr. James Accurso, president of Louisbourg Construction Ltd., appeared. On his client's behalf, Mr. Hubert C. Salmon then objected to any question not pertinent to the field of the investigation as described in the subpoena. The objection was taken under advisement and examination of the witness adjourned sine die after some questions and answers on general scope (Evidence, vol. 2, pp. 2 to 26). The witness was not subsequently recalled. Without any doubt the Director believes that the evidence collected was sufficient to justify him in presenting a Statement of Evidence to the Commission in conformity with paragraph (1) of section 18 of the Act. As this Statement changed the title of the investigation Mr. Salmon, in a brief and then at the hearing before the Commission (Hearing, vol. 2, pp. 102 to 103), contended that the scope of the investigation could not be changed without previous notice being given to his client.

The Commission does not accept this proposition. In its opinion, the scope of the inquiry is defined by the Statement of Evidence. In effect, pursuant to paragraph (3) of section 18 of the Act, "The Commission shall . . . consider the statement submitted by the Director . . . together with such further or other evidence or material as the Commission considers advisable."

In addition the Commission emphasizes that no prejudice was caused to Louisbourg Construction Ltd. Mr. Accurso, for all practical purposes, was not forced to testify, and the Director was not bound to examine him. Louisbourg Construction Ltd. had no right to any notice before the Director presented to the Commission a Statement of Evidence containing an allegation against this company. Only then does it really become a party to the inquiry. As such, Louisbourg received a copy of the Statement of Evidence and had a full opportunity to be heard at the hearing.

2. Effects on the Public Interest of the
 Arrangements and Practices
 Disclosed by the Evidence

Under paragraph (1) of section 19 of the Act, the Commission shall "appraise the effect on the public interest of arrangements and practices disclosed in the evidence . . .". To fulfill this task, the Commission must consider what effects the arrangements agreed on by the tendering parties were likely to have or did have in fact on competition and consequently, on the price of the contract awarded to Civil Construction Inc.

It is to be noted that the Town of Duvernay had chosen to proceed by invitation rather than by public tenders. By this very fact, the town itself limited possibilities of competition from the outset. While the number of companies able to carry out the work was no doubt considerable, only five were invited to submit tenders. This initial restriction encouraged the manoeuvres of the Directors of Civil Construction Inc. who, supplied with a list of those invited to tender, took the initiative as set forth earlier. If the Town of Duvernay had proceeded by the method of public tenders, it would have been impossible to foresee with any degree of certainty the number and identity of tendering parties.

At the hearing, Mr. Hazen Hansard contended that of the five companies invited, Civil Construction Inc. was the only one really interested in obtaining the contract. In his opinion, there never was any competition among the bidders and there would have been none even in the absence of arrangements. For this reason, he concluded that nothing could have lessened or prevented competition. Regarding the premises to this argument, let us summarize the evidence. Since about 1956, Spino Construction Co. Ltd. no longer tried to obtain any contract from the Town of Duvernay. This was so because this company once failed to secure a contract even though it had submitted the lowest bid. Its President, Mr. Mario Spino, entered into the scheming of Civil Construction Inc. in order to do the latter a favour and without any expectation of reward. Lagacé Construction Ltd., a firm specializing in paving, was not interested in building sewers except when the contract also involved paving, which was not the case in the contract awarded on June 30, 1961 to Civil Construction Inc. Finally, without the latter's intervention, it seems that no invitation to bid would have reached either Carrière Beaudry Ltée or O. Beaudry & Fils Ltée. On the other hand there is no indication that in the absence of an arrangement, Louisbourg Construction Ltd., which specializes in sewer construction, would not have been interested in obtaining the contract.

Yet, even if we accept the premises to this argument, the arrangements arrived at by the bidders could have prevented a new call for tenders by the Town of Duvernay. Especially if account is taken of the dissent by two of the six counsellors when the town council decided to proceed by way of invitation rather than by public tenders (Hearing, vol. 1, p. 97), is it not reasonable to believe that further tenders would have been called for if Civil Construction Inc.'s tender alone had been submitted on June 30, 1961? In any event, by submitting a tender, the companies which were not interested in obtaining the contract helped to create an illusion of competition such as to impede any widening of the circle of bidders and, consequently, competition.

Against this objection, certain of the companies involved claimed through their lawyers that even in the absence of any agreement Civil Construction Inc.'s fellow bidders would, in any case, have submitted a tender for fear that, if they did not, their name would be removed from the list of invited companies. In their opinion, companies usually behave in this way when invited to bid if they do not want to obtain the contract in question because, for example, of an excess of work.

It is possible that such a practice exists. But is it in fact this practice which explains the arrangements disclosed by the investigation? The Commission does not believe so for the following reason. In the course of their testimony, the directors of three of the four companies which agreed to cover Civil Construction's bid were invited to explain their behaviour but only one, Mr. Guy Paré, explained it partly by invoking this practice. Moreover, this argument could not be invoked in favour of Spino Construction Co. Ltd., which, according to its President, was not interested in the Town of Duvernay's custom.

On this matter, the representative of the Director, Mr. F. C. Gascoigne, correctly pointed out (Hearing, vol. 2, p. 127) that if a company submits a tender with the sole purpose of maintaining its name on the list of firms invited to bid, nothing whatever obliges it to do so in connivance with any other party. It is to be noted that if it acts spontaneously and singly, it will be taking the precaution of bidding at a price so high as to either nullify its chances of obtaining the contract or enable it to do the work profitably despite the unpropitious circumstances. In the case before us, the amounts of the various bids ranged between \$163,276.00 and \$182,861.50 just as if real competition had existed. As the bidders acted in concert, it was easy to create the illusion of competition.

In addition, the connivance of Civil Construction Co. Ltd. with the other four companies allowed it to determine the price of its bid without taking competition into account. Obviously, when a

company invited to submit a bid wishes to obtain the contract, the price it establishes is high enough to permit a profit but low enough to afford a good chance of a successful bid. Within these limits, the price may vary, but any variation which increases the prospect of profit diminishes the chance of success and vice-versa. The price at which the bidder finally arrives depends on his ideas of the prospects of profit and the possibilities of competition. In the present case, the price might have been to some degree competitive, if each had acted individually, for then Civil Construction Inc. would have had to take possibilities of competition into account.

On this subject, the behaviour of Civil Construction Inc. is revealing. The evidence establishes that this company benefited by similar arrangements on at least three occasions. Why did its directors go to so much trouble, if not to assure themselves of the disappearance or non-existence of any competition, while maintaining the appearance of it? What was the purpose of these arrangements if not to guide them at the time of establishing the price of their own tender? For this reason, the Commission does not accept as a justification a remark by Mr. Paul F. Tremblay to the effect that none of the four other companies could have bid at a lower price than Civil Construction Inc. (Evidence, vol. 1, p. 52). That the amount of the tender submitted by Civil Construction Inc. to the Town of Duvernay on June 30, 1961 had been influenced to a certain degree by the arrangements among the bidders was, moreover, admitted by Mr. Jacques Hébert, the President of this company, who, in an extract already quoted, stated the following:

"R. . . . Mais quand il y a une demande de soumission très souvent nous allons chercher les plans pour avoir une idée de l'envergure des travaux et la nature des travaux. Et, immédiatement, on prépare la soumission, c'est-à-dire qu'on détermine les prix unitaires pour avoir une idée du total de l'affaire. Alors, il est probable que dans ce cas-là, comme dans à peu près tous les cas où des téléphones peuvent se faire, que notre soumission était même près, peut-être pas exactement à ce montant-là, mais très près de ce montant-là."

(Evidence, vol. 2, pp. 62-63)

The small divergence between the price of the contract awarded to Civil Construction Inc., or \$163,276.00, and the amount at which Lalonde, Girouard & Letendre evaluated the work, or \$161,127.00, indicates that the contract was not awarded at an unreasonably high cost. Yet in so far as this price was higher than it might otherwise have been, the Duvernay taxpayers have suffered injury. On the other hand, the arrangements made among the bidders secured no advantage whatsoever to the public.

For these reasons, the Commission is of the opinion that the arrangements and practices disclosed by the investigation are contrary to the public interest not only by their very nature, but also in the particular circumstances of the present inquiry.

3. Scope of Application of the Act

In any investigation such as this, the extraordinary powers granted the Director can only be used with a view to uncovering an infraction of the Combines Investigation Act and for no other purpose. In the Statement of Evidence, the Director alleged an offence against the following section:

"32. (1) Every one who conspires, combines, agrees or arranges with another person

. . .

- (c) to prevent, or lessen, unduly, competition in the production, manufacture, purchase, barter, sale, storage, rental, transportation or supply of an article, or in the price of insurance upon persons or property, . . .

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for two years."

As we can see, outside of the field of insurance, there can be no offence against this section, unless it is in relation to an article. And the Act defines this latter word as follows:

"2. In this Act,

- (a) 'article' means an article or commodity that may be the subject of trade or commerce;"

In the present case, the contract granted by the Town of Duvernay to Civil Construction Inc. is not a contract for the sale of articles, but a "contrat d'entreprise" governed by section 1683 and following sections of the Civil Code of the Province of Quebec. The materials used in the course of the work became the property of the Town of Duvernay progressively with their incorporation in the installation, that is when they ceased to be moveable. Evidently, there is an offence only if we can conclude, as the Director invited us to do, that limitation of competition with regard to a "contrat d'entreprise" has the effect of unduly restricting competition in the supply of materials used in its execution.

On this point, the decisions rendered by the courts have been summarized as follows by Professor Gosse:*

"The Alexander decision is one of a group of decisions that may be open to argument. These concern agreements on construction contracts of various sorts, generally in respect of some tendering scheme. In R. v. Master Plumbers,^{49a} although the evidence overall showed a restrictive arrangement in plumbing supplies, part of the picture was a method of tendering on contracts for plumbing installations. No ruling has yet been given making such installations, or for that matter, the construction of houses or factories, articles or commodities within the meaning of the legislation. Nor, it is submitted, is such a finding likely. On the other hand, these contracts include amounts for materials, labour, overhead and profit, although the contract price would not usually be broken down into these component parts but made on a lump sum basis. The materials are obviously articles. Neither the trial court or the Court of Appeal commented on this problem in the Master Plumbers case owing, perhaps, to the fact that there was undoubtedly an offence committed apart from the tendering scheme.

In R. v. Singer,⁵⁰ the trial judge disposed of the point by stating:

'It is a sufficient answer to say that a plumbing or heating contract includes goods sold or supplied as well as work done.'

However, as in the Master Plumbers case, the agreement on contracts was only part of a larger arrangement.

On the other hand, the bidding scheme stood on its own in the Alexander decision.^[*] There it was argued that the statute did not apply to materials and labour

* Richard Gosse, The Law on Competition in Canada, The Carswell Company Limited, Toronto, 1962, pp. 105-107.

[*] In this judgement delivered in 1932, the judge came to the conclusion that there had been an offence not only against the Combines Investigation Act, but also against section 498 of the Criminal Code. At that time and until 1935, the Act did not specify that, to be illegal, a combine had to relate to an article or to a commodity. However the Criminal Code in section 498, contained this limitation.

combined. The trial judge observed that in all the contracts, which were for electrical installations, the cost of the materials were greatly in excess of the cost of the labour. He went on to say:

'In each case the contract price was made up of the estimated cost of materials and labour with an allowance added for overhead and profit. Enhancement of the contract price meant enhancement of the costs of the articles entering into the contract, and a lessening of competition for a given contract meant a lessening of competition for the articles, the prices of which entered into the contract.'⁵¹

Supposing, however, the same electrical contractors had, without the bidding scheme, agreed to charge on all their work the same rates for labour, overhead and profit, but competed on materials. Put another way, are contractors free to agree on any or all of the elements of contract price so long as competition exists in goods supplied? It may well be that an offence is committed if the agreement on wages, overhead and profit rates is such that it can be shown to have enhanced the price of materials unreasonably or lessened competition in them unduly. This would seem very difficult to prove. An instance of such a situation could be where the agreement had some sort of sanction that made parties toe the line or provisions making entry difficult for newcomers to the field. This might occur if the contractors had an arrangement with a union for the latter to supply labour only to members of the contractors' association.⁵² However, it is not easy to conceive how a simple agreement by the contractors, with no means of enforcement, setting standard rates to be charged for labour, overhead and profit could be found offensive under the present legislation.

49a (1905), 14 O.L.R. 295; (1907), 14 O.L.R. 307.

50 [1931] 3 D.L.R. 698 at 710. See also R. v. Electrical Contractors Association of Ontario, [1961] O.R. 265 at 278, where the defence argued unsuccessfully that the electrical contractors had agreed with respect to services only.

51 [1932] 2 D.L.R. 109 at 124.

52 Such an arrangement with a union was made in R. v. Electrical Contractors Association of Ontario, [1961] O.R. 265. See at 283."

One may note the author's hesitation. But if the matter gives rise to controversy, the decisions that he cites are the only ones dealing with the question and they provide an identical solution. In so far as courts have dealt with the problem, they have considered that any restriction on competition for the obtaining of a "contrat d'entreprise" entail a lessening of competition for the materials that the contractor must supply by virtue of the contract.

4. "Undue" Nature of Restriction of Competition

If one considers the total market for materials necessary to the construction of sewers and water mains, it is obvious that the five companies involved in the inquiry were unable to control it, no matter what kind of arrangements they had made. There was only control in relation to the limited sector represented by the group of bidders. For this reason, it was maintained that the five companies could not have arrogated to themselves any kind of monopolistic power, since nothing prevented the Town of Duvernay from inviting a greater number of bidders. In addition the Town was not bound to accept the lowest bid. If it had felt it necessary, the Town could have issued a new call for tenders. Because of these circumstances, the question arises of whether the restriction of competition was "undue" within the meaning of the Act.

The Commission knows of no decision where the courts had to judge identical circumstances. However, in Rex v. McGavin Bakeries Ltd. et al., certain chain bakeries were convicted of having been party to an illegal combine providing among other things for a system of rotation relative to certain calls for tenders. The defendants together occupied a very considerable portion of the market, but there was no monopoly situation. Despite this fact, the judge expressed the opinion that the arrangement regarding tenders alone justified conviction.* Thus the Commission believes it probable that any collusive scheme to suppress or prevent competition that had already been restricted to a limited number of enterprises by a call for tenders may be considered by the courts as an undue restriction if not in extent, at least in manner.

5. Existence of a Multilateral Agreement

It appears from the evidence as a whole that Civil Construction Inc. was in direct communication with each of the other four companies, but that these latter were not in communication among themselves. At the time of signing of the various tenders, the directors of Carrière Beaudry Ltée, of Lagacé Construction Ltd. and of Spino Construction Co. Ltd. were, they stated, unaware of the

* Rex v. McGavin Bakeries Ltd. et al., Dominion Law Reports, 1952, vol. 1, pp. 225 to 228.

number and identity of the companies which, in addition to Civil Construction Inc. and their own company, had been invited to submit tenders to the Town of Duvernay. For this reason, counsel for the parties contented before the Commission that the five companies involved in this inquiry could not have been party to a combine. If this contention is well-founded, the very most that can be deduced from the facts is that Civil Construction Inc. had successive bilateral agreements with each of the four other companies.

In a judgment delivered in England by the Court of Criminal Appeal, a similar situation was commented on as follows by Lord Chief Justice Hewart:

" . . . It is quite obvious from various parts of this voluminous transcript that great stress was laid, and naturally laid, by learned counsel for each of these appellants upon the contention that there was no evidence that either of them knew each other, or had met each other, or had consulted together. . . . It is argued that the jury were left under the impression that there might be various conspiracies and that it would suffice if they found the accused individually guilty of some one or other conspiracy. That seems to be an inaccurate criticism. It has been suggested that a clear distinction is to be drawn between two things which it is said are sharply opposed - on the one hand, a series of individual conspiracies between Goddard and one other person in each case, and, on the other hand, a general conspiracy to which the parties were Goddard and all the other persons. It is argued that those two things are mutually exclusive. No doubt in particular circumstances they might be mutually exclusive, but once it is conceded, as it must be conceded, that in order that persons may conspire together it is not necessary that there should be direct communication between each and all, one has to look at the circumstances to see whether this criticism of mutual exclusion is satisfactory. . . .

It seems to us that it was clearly put to the jury that in order to find these persons, or any of them, guilty of the conspiracy charged in the first count of this indictment, it was necessary that the prosecution should establish, not indeed that the individuals were in direct communication with each other, or directly consulting together, but that they entered into an agreement with a common design. Such agreements may be made in various ways. There may be one person, to adopt the metaphor of counsel, round whom the rest revolve. The metaphor is the metaphor of the centre of a circle and the circumference. There may be a conspiracy of another kind, where the metaphor would be rather

that of a chain; A communicates with B, B with C, C with D, and so on to the end of the list of conspirators. What has to be ascertained is always the same matter; is it true to say, in the words already quoted, that the acts of the accused were done in pursuance of a criminal purpose held in common between them? . . .!"*

The answer at which the Court arrived in the case cited above applies to the particular circumstances in the present investigation. In the opinion of the Commission, Civil Construction Inc. wished to create a situation in which on the one hand it could fix the amount of its bid without having to take account of any competition and in which on the other hand an appearance of competition for all practical purposes assured it of obtaining the contract. In the pursuit of its design, it was successively helped by each of the four other companies. Beyond this it does not matter very much whether these last communicated directly with one another or not. The advances made by Civil Construction Inc. to each of them were meaningless unless the same advances were made to all. These circumstances indicate that the five companies were party to an overall arrangement in which Civil Construction Inc. played the role of liaison.

Finally it is clear from the evidence that the arrangement arrived at does not refer to matters specified in paragraph (2) of section 32; the arrangement affects the amounts of the tenders submitted by various companies to a present or prospective customer, the price of the contract awarded to Civil Construction Inc. by the Town of Duvernay, the cost of the materials necessary to carrying out this contract and, to the extent that Lagacé Construction Ltd. and Carrière Beaudry Ltée were tempted by the prospect of selling stone to Civil Construction Inc., the division of that part of the market constituted by the Town of Duvernay.

6. Recommendations

In the foregoing sections, the Commission has indicated that there may be some doubt as to whether the arrangements disclosed by the investigation are illegal. They raise some purely legal issues which do not seem to have been definitely settled by the courts. On each controversial point it would be very useful if the law were to be clarified so as to assure a proper orientation of future investigations. Therefore the Commission recommends that the possibility be studied of seeking

* Rex v. Meyrick and Ribuffi, Criminal Appeal Reports, vol. 21, 1928-1929, pp. 100-102.

clarification in the courts in any case where these issues arise and where, as in the present inquiry, the arrangements are by their nature detrimental and have in fact harmed the public interest.

(Sgd.) Robert S. MacLellan

Chairman

(Sgd.) Pierre Carignan

Member

(Sgd.) Donald Eldon

Member

Ottawa,
October 28, 1963.

21.5.64 men

Canada. Restrict
actices Commi
Report

PLEASE L
APPROPRIATE FOR SLIPS FR

TORONTO

